afgewogen

Zwolle

Memo

Ontwikkeling
Vastgoed

Telefoon (038) 498 40 63

Aan Gemeenteraad

Van College van burgemeester en wethouders
Datum 26 februari 2014
Ons kenmerk OW1401-0012
Onderwerp Gemeentelijk vastgoed als (tijdelijke) ruimte

1 Aanleiding

De Zwolse gemeenteraad heeft bij behandeling van de Nota Vastgoedmanagement op 18 november 2013 een motie van de PvdA en GroenLinks aangenomen. Door middel van de motie “Gemeentelijk vastgoed wordt woonruimte” is het college verzocht te onderzoeken of leegstaande gemeentelijke panden een (tijdelijke) woonfunctie kunnen krijgen. Een dergelijk onderzoek is in de maanden december 2013 tot en met februari 2014 uitgevoerd. Daarbij is gekozen voor een onderzoeksopzet waarbinnen een concrete casus (Zwartewaterallee 4) is uitgewerkt. De resultaten van de uitgevoerde studie zijn vervat in dit memo.

2 Beschikbaarheid en geschiktheid

De leegstand binnen de gemeentelijke vastgoedportefeuille is vooralsnog beperkt: circa 25 vastgoedobjecten worden niet of gedeeltelijk verhuurd. Dit op een portefeuille van circa 400 objecten. De gebouwen die op dit moment niet worden verhuurd, zijn veelal voorzien van leegstandsbeheer door een professionele leegstandsbeheerder. Het merendeel van deze 25 gebouwen maakt op dit moment onderdeel uit van een proces van verkoop of hernieuwde verhuur. De resterende leegstaande gebouwen zijn globaal geanalyseerd op geschiktheid. Op basis van deze analyse is Zwartewaterallee 4 geselecteerd als te onderzoeken object met potentie. De overige accommodaties sluiten qua aanbod niet aan bij de vraag; realisatie van tijdelijke woonunits. In dit memo is het gebouw aan Zwartewaterallee 4 bestudeerd op mogelijkheden tot functionele inpassing, financiële en juridische consequenties van mogelijke realisatie van tijdelijke woonunits en planologische (on)mogelijkheden.

3 Informatie over Zwartewaterallee 4

De accommodatie
De gemeente Zwolle is eigenaar van het voormalige schoolgebouw aan de Zwartewaterallee 4. Dit grotendeels leegstaande gebouw, circa 4.100 m² bruto vloeroppervlak (bvo) groot, is op dit moment in tijdelijk beheer bij leegstandsbeheerder Ad Hoc. Een deel van het complex (de voormalige gymzaal en aangrenzende ruimten) wordt verhuurd aan een culturele instelling.

Ligging
Het gebouw is gesitueerd tussen de Nijverheidstraat en de Zwartewaterallee, tegenover de campus van het Deltion College (Holtenbroek) en naast de snelweg A28. Het perceel links naast de accommodatie ligt braak. Voorheen was hier de accommodatie Zwartewaterallee 2 gesitueerd. Aan de rechterzijde van het gebouw is Zwartewaterallee 6-8 gesitueerd. Dit vastgoedobject is

tevens gemeentelijk eigendom en wordt verhuurd aan een onderwijsinstelling. In figuur 1 is de locatie van het gebouw gevisualiseerd (blauw gearceerd).



Figuur 1: Situering Zwartewaterallee 4

Gebouwopzet

Het gebouw (bouwjaar 1970) bestaat grofweg uit drie bouwdelen: 1. Hoogbouw, 2. Laagbouw, 3. Gymzaal met bijbehorende ruimten. De verschillende bouwdelen zijn in figuur 2 gevisualiseerd.



Figuur 2: Opzet gebouw

De hoogbouw bestaat uit drie bouwlagen (exclusief de kelderruimte met installaties) en heeft een totaaloppervlakte van circa 2.300 m² bvo. De laagbouw is enkellaags en beslaat circa 1.250 m² bvo. De gymzaal en bijbehorende ruimten (ook één bouwlaag) meet circa 550 m² bvo.

Datum 26 februari 2014
Ons kenmerk OW1401-0012

Onderhoudsstaat
Het gebouw is gerealiseerd in 1970 en is daarmee 44 jaar oud. In theorie is hiermee de technische en economische levensduur van het pand verstreken. De praktijk bevestigt de theorie. Het gebouw is functioneel en technisch gedateerd. Er zijn diverse gebreken aan het gebouw waarneembaar. Zo moet onder andere het dak worden vervangen, het schilderwerk in zijn geheel (binnen en buiten) opnieuw worden uitgevoerd, installaties worden vervangen en een nieuwe brandmeldinstallatie worden geïnstalleerd. Dit is slechts een greep uit noodzakelijke maatregelen. Enkel substantiële investeringen kunnen de levensduur van de accommodatie, zij het naar verwachting beperkt, verlengen. Vanuit het oogpunt van “total costs of ownership” is het aannemelijk dat deze investering financieel onrendabel is c.q. niet kan worden terugverdiend met toekomstige verhuur.

Financiën
Voor het jaar 2012 zijn alle kosten en opbrengsten met betrekking tot Zwartewaterallee 4 in beeld gebracht. Deze exercitie wijst het volgende uit:

- Er is met verhuur en tijdelijk beheer (inclusief een energievergoeding) van het pand een opbrengst van circa € 46.000,- gerealiseerd.
- Daar tegenover staat diverse kostenposten (kapitaallasten, energielast, eigenaarslasten, onderhoud et cetera), totaal circa € 144.000,-.
- Bovenstaande impliceert een resultaat van circa € 98.000,- negatief. Dit resultaat wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge energielast.

Het gebouw maakt onderdeel uit van de NNIEGG en heeft per 31-12-2013 een boekwaarde van circa € 597.000,-.

4 Uitwerking casus

Ruimtelijke inpassing tijdelijke woonunits
Analyse van het gebouw wijst uit dat met name in de hoogbouw op relatief eenvoudige wijze onzelfstandige woonunits (geen eigen toegang en delen sanitair ruimten en keuken) kunnen worden gerealiseerd. In figuur 3 is de hoogbouw nogmaals geaccentueerd.



Figuur 3: Hoogbouw Zwartewaterallee 4

Datum 26 februari 2014
Ons kenmerk OW1401-0012

Er kan gebruik worden gemaakt van de huidige ruimtelijke structuur van dit bouwdeel. Deze ruimtelijke opzet kenmerkt zich door een gang, waaraan één zijde diverse voormalige schoollokalen zijn gelegen. De voormalige schoollokalen kunnen worden getransformeerd tot woonruimten (één lokaal = één woonruimte). Met name de bouwlagen ‘begane grond’ en ‘eerste verdieping’ lenen zich goed voor een dergelijke inpassing. De tweede verdieping is minder geschikt als gevolg van de huidige technische staat. Om die reden is deze verdieping in deze analyse dan ook buiten beschouwing gelaten. Naar verwachting zijn in totaal circa 15 onzelfstandige woonruimten te realiseren.



Figuur 4: Impressie huidige ruimtelijke opzet

De eventuele aanpassingen hebben een sober en doelmatig karakter. Dit vanwege de beperkte resterende levensduur van het pand. De aankleding van de diverse ruimtes (vloerbedekking, gordijnen, inrichting) is een aangelegenheid van de eventuele bewoners.

Noodzakelijke aanpassingen
Er dienen diverse maatregelen te worden getroffen om de eerste twee bouwlagen van de hoogbouw geschikt te maken voor een woonfunctie. Hieronder de belangrijkste ingrepen:

- Op elke verdieping moet het sanitaire blok worden aangepast en uitgebreid. Dit zodat er voldoende, kwalitatieve sanitaire ruimten voor de toekomstige bewoners aanwezig zijn.
- Er moet een nieuwe brandmeldinstallatie worden aangelegd.
- Het lekkende dak moet een noodreparatie ondergaan.
- Hoogstwaarschijnlijk moet het gemeenschappelijke keukenblok worden verplaatst en uitgebreid.

Datum 26 februari 2014
Ons kenmerk OW1401-0012

Naast bovenstaande werkzaamheden zijn werkzaamheden aan de installaties aannemelijk en worden projectkosten (personele inzet, leges, post onvoorzien) gemaakt.

Investering
Doorvoering van de geschetste noodzakelijke aanpassingen vergt een investering van circa € 200.000,- (inclusief 21% BTW, prijspeil februari 2014). Zie figuur 5 voor de diverse kostenposten. Door middel van deze investering kan het gebouw nog circa 5 jaar worden gebruikt. Na deze periode is sloop aannemelijk.

Werkzaamheden	Investering		Opmerking
Aanpassing en uitbreiding sanitair	€	40.000	Gespecificeerde raming
Installatie keukenblok	€	15.000	Stelpost
Levensduur verlengende maatregelen dak	€	15.000	Stelpost
Werkzaamheden installatiewerk	€	10.000	Stelpost
Nieuwe brandmeldinstallatie	€	41.000	Prijsopgave
Aanschaf handblusmiddelen	€	744	Prijsopgave (8 stuks)
Beperkte cosmetische update	€	5.000	Stelpost
Projectkosten	€	15.000	Stelpost
Leges (omgevingsverg, welstand, gebruiksverg.)	€	10.000	Stelpost
Post onvoorzien	€	14.174	10% over investering
Totale investering excl. BTW	€	165.918	
BTW 21%	€	34.843	
Totale investering incl. BTW	€	200.761	
Prijspeil februari 2014			

Figuur 5: Investeringsraming

Planologie en vergunningen
Het gebouw valt in het bestemmingsplan "Holtenbroek" en heeft hierin de bestemming "Bijzondere doeleinden". Het opvangen en huisvesten van dakloze Zwollenaren of mensen die ter overbrugging een tijdelijke woonruimte behoeven, wordt als passend beschouwd binnen de voorschriften van het bestemmingsplan.

Vanwege het wijzigen van het gebruik moet er waarschijnlijk een omgevingsvergunning voor de activiteit "het verbouwen van" worden aangevraagd. Daarnaast dient er een omgevingsvergunning voor de activiteit "het in gebruik nemen van een bouwwerk met het oog op de brandveiligheid" aangevraagd te worden. De kosten voor deze omgevingsvergunningen worden berekend volgens de legesverordening van 2014 en zijn opgenomen in de investeringsraming van figuur 5.

Juridische aandachtspunten
Vanuit juridische optiek is onderzocht welke mogelijkheden tot tijdelijke verhuur er zijn en welke juridische aandachtspunten hierbij actueel zijn.

Datum 26 februari 2014
Ons kenmerk OW1401-0012

Wettelijk kader

Ingevolge de wet worden zowel zelfstandige als onzelfstandige woningen, aangemerkt als woonruimte. Indien er sprake is van verhuur van woonruimte, is daarop in beginsel het stelsel van huurbescherming automatisch van toepassing. Dit stelsel valt uitéén in een aantal componenten te weten: het wettelijke stelsel van huurprijsbepalingen, wettelijke opzeggingsvereisten en beperkte wettelijke opzeggingsgronden. Behoudens wederzijdse instemming geschiedt beëindiging altijd door de rechter. Daarnaast eindigt een dergelijk overeenkomst nooit door het enkel verlopen van bepaalde termijn waarvoor de overeenkomst was aangegaan.

Geen huurbescherming

Het voornoemde stelsel van huurbescherming geldt echter niet ten aanzien van overeenkomsten van woonruimten die van korte duur zijn. Hierbij wordt gekeken naar de aard van het gehuurde en het gebruik. Hieronder vallen in elk geval noodoplossingen ten behoeve van de huurder als gevolg van bijvoorbeeld een renovatie of een op handen zijnde verkoop of een verhuur met aantoonbaar beperkt tijdelijk karakter. Voornoemde huurbescherming geldt eveneens niet voor woonruimte die bij aanvang van de huurovereenkomst eigendom is van de gemeente en voor de afbraak is bestemd. Daarnaast is de huurbescherming niet van toepassing bij de verhuur van serviceflats waarbij het aangeboden dienstpakket (bijv. schoonmaak, eten, persoonlijke verzorging) belangrijker is dan het verhuren van de desbetreffende woonruimte.

Concrete situatie

De mogelijk te realiseren woonunits in Zwartewaterallee 4 zijn te kwalificeren als onzelfstandige woonruimten. In beginsel is het wettelijk stelsel van huurbescherming hierop van toepassing. Daar de woonunits aan Zwartewaterallee 4 echter verhuurd gaan worden aan mensen die vanwege (privé)omstandigheden in afwachting zijn van een vervangende huurwoning en acuut een tijdelijke woning nodig hebben, kan gesteld worden dat deze verhuur naar zijn aard van korte duur is. Daarmee kan objectief betoogd worden dat een dergelijk verhuur geschiedt als noodoplossing met een aantoonbaar tijdelijk karakter. Dit maakt het mogelijk om de verhuur van deze units buiten het stelsel van de wettelijke huurbescherming te houden. Om dit verder te waarborgen zouden bij de verhuur de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten gehanteerd moeten worden.

- Verhuur geschiedt niet langer dan 9 tot 12 maanden;
- Verhuur geschiedt alleen aan mensen die aantoonbaar een acute behoefte hebben aan tijdelijk vervangende woonruimte in afwachting van een definitieve plek;
- Units worden alleen verhuurd aan mensen die ook op de wachtlijst voor een huurwoning staan.

Samenvattend

De gewenste tijdelijke verhuur van de te realiseren woonunits aan de Zwartewaterallee 4 zou mogelijk moeten zijn, zonder dat hierop het wettelijk stelsel van huurbescherming van toepassing is. Dit is vanuit gemeentelijke optiek belangrijk. Zodoende kan de gemeente bij een alternatieve, toekomstige aanwending van het gebouw of noodzakelijke sloop relatief eenvoudig de huurovereenkomsten van de tijdelijke units beëindigen. Aandachtspunt is daarbij dat de verhuur van de tijdelijke woonunits voldoet aan het drietal eerder geschetste uitgangspunten en

randvoorwaarden. Alsdan zijn er naar verwachting voldoende objectieve aanknopingspunten aanwezig om waarborgen dat de te sluiten huurovereenkomsten, wettelijk gezien worden aangemerkt als overeenkomsten die naar hun aard van korte duur zijn.

5 Financiële haalbaarheid

Kostprijs

In de gemeentelijke Nota Vastgoedmanagement is vastgelegd dat verhuur van gemeentelijk vastgoed in principe tegen marktconforme tarieven wordt vormgegeven. Een marktconforme huur in deze casus is moeilijk te bepalen, gezien de aard en kwaliteit van de ruimten. Om die reden is het uitgangspunt dat de gemeentelijke kosten worden terugverdiend met verhuur van de woonunits; een kostprijsdekkende huur.

Parameter	Waarde	Opmerking
Investering	€ 200.761	Zie raming, inclusief BTW
Looptijd	5	Resterende levensduur pand
Rente	4%	Omslagrente gemeente
Aantal units	15	Obv van globaal inpassingsplan
Annuïteit	€ 45.096	Annuïteit nieuwe investering
Kapitaallast huidig *	€ 14.091	Rentelast NNIEGG
Opstalverzekering *	€ 3.231	N.v.t.
OZB *	€ 8.455	Eigenaarsdeel
Overige heffingen *	€ 4.386	Waterschaps/zuivering en overig
Onderhoud eigenaar *	€ 6.337	Minimaal onderhoud
Beheerkosten	€ 5.600	40 uur a 140 euro per uur
Energie *	€ 44.580	Doorbelasting naar gebruikers
Totale kosten	€ 131.776	Exploitatielast per jaar
Kostprijs per unit	€ 8.785	Jaarlast
Kostprijs per unit	€ 732	Maandlast

Figuur 6: Bepaling kostprijs (per unit)

De kostprijs per unit bedraagt € 732,- per maand. Diverse onderdelen van deze kostprijs zijn bepaald op basis van actuele financiële informatie, waarbij de kosten voor de hoogbouw naar rato van het aantal vierkante meters in het totale gebouwoppervlak zijn bepaald.

Dekking

Het is de verwachting dat potentiële bewoners van de tijdelijke woonunits circa 200 tot 250 euro huurbijdrage (inclusief bijdrage energie) kunnen betalen. Uitgaande van 250 euro per maand levert dit een negatief financieel resultaat op van circa 482 euro per maand per woonunit. Op jaarbasis is dit een negatief resultaat van circa € 86.760,-. Daar bovenop komen de kosten voor de laagbouw en de gymzaal, circa € 65.000,- en de huuropbrengst vanuit de zittende huurder à circa € 20.000,-. Per saldo ontstaat een negatief jaarresultaat van € 131.760,-

6 Alternatieve scenario's

Scenario 1: Aftopping investering door externe bijdrage
Een belangrijk deel van de kostprijs bestaat uit de jaarlijkse kapitaallast die voortvloeit uit de noodzakelijke investering in het pand. Indien deze investering buiten beschouwing kan worden gelaten, bijvoorbeeld doordat een externe partij deze investering voor haar rekening neemt dan wel een subsidie verstrekt ten grootte van de investering, dan heeft dit tot effect dat de maandelijkse kostprijs per unit daalt naar 482 euro.

Scenario 2: Geen doorbelasting kostprijs
Er kan worden afgeweken van doorbelasting van de kostprijs naar huurders. Het gevolg hiervan is dat elke euro die minder wordt doorbelast, een exploitatieverlies voor de gemeente betekent. Aandachtspunt bij dit scenario is de Wet "Markt en Overheid". Deze wet is per 1 juli 2012 in werking getreden en bevat enkele gedragsregels. Deze regels gelden voor de hele overheid en moeten oneerlijke concurrentie met bedrijven voorkomen als een overheid er voor kiest om goederen of diensten op de markt aan te bieden. Eén van de gedragsregels beziet in het volgende: overheden moeten ten minste alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs. Deze gedragsregel is ook van kracht bij verhuur van gemeentelijke vastgoedobjecten aan derden. Oplossing zou kunnen zijn een subsidieverstrekking, waarbij het de vraag is of een gemeentelijke subsidie past bij de gehele systematiek op de Zwolse woningmarkt. Een andere wijze om aansluiting te vinden bij de wettelijke uitgangspunten is om enkel een marktconforme huur in rekening te brengen. Hierbij ligt de marktconforme huur lager dan de kostprijsdekkende huur, hetgeen in een exploitatieverlies resulteert.

Scenario 3: Realisatie tijdelijke woonunits, sloop overige gebouw
Een mogelijk alternatief scenario is de realisatie van de tijdelijke units in de hoogbouw en de sloop van de overige bouwdelen. De sloop van de overige bouwdelen heeft tot gevolg:

- Eenmalige sloopkosten variërend van circa € 22.000,- (zonder eventuele asbestsanering) tot circa € 57.000,- (inclusief eventuele asbestsanering). Bedragen zijn exclusief BTW.
- Een structurele huurderving van circa € 20.000,-.
- Een structurele lastenreductie van circa € 65.000,-.
- Een structurele netto vrijval van circa € 45.000,-.

Het financiële resultaat van de tijdelijke woonunits blijft gelijk aan hetgeen is aangeven onder punt 5 "Financiële haalbaarheid".

Scenario 4: Sloop gehele accommodatie
Een laatste scenario heeft betrekking op de sloop van de gehele accommodatie. De sloopkosten zijn afhankelijk van de mate waarin asbest in het gebouw is verwerkt. Om die reden de volgende bandbreedte van de eenmalige sloopkosten: € 51.250,- zonder asbestsanering en € 131.750,- inclusief asbestsanering. Bedragen zijn exclusief BTW. Vanuit financieel opzicht het meest rendabele scenario. Sloop resulteert in een structurele netto vrijval in de begroting van circa

€ 100.000,-. Bij sloop kunnen de sloopkosten en boekwaarde worden toegerekend aan de grond. Dit resulteert in een boekwaarde na sloop variërend van € 648.250,- (zonder asbestsanering) tot € 728.750,- (inclusief asbestsanering). De mogelijke opbrengst van het perceel is te bepalen aan de hand van de het grondoppervlak (8.890 m²) en de grondprijzennota. Op basis van een bestemming “maatschappelijke doeleinden zonder winstoogmerk” (à € 180,- per m²) is een grondwaarde van circa € 1.600.000,- te herleiden.

Scenario 5: Realisatie van tijdelijke woonunits in particulier vastgoed
Er zijn in Zwolle diverse particuliere, leegstaande gebouwen gesitueerd die qua aard en opzet effectiever en goedkoper te transformeren zijn dan Zwartewaterallee 4. Dit scenario gaat uit van het loslaten van een mogelijke transformatie van dit pand. Een combinatie met scenario 4 is mogelijk.

7 Conclusie en aanbevelingen

- De realisatie van tijdelijke woonunits in de hoogbouw van Zwartewaterallee 4 is vanuit meerdere invalshoeken denkbaar/ mogelijk. Vanuit ruimtelijk-functioneel perspectief zijn de beschikbare ruimten in het bouwdeel geschikt te maken voor een tijdelijke woonfunctie. Nadrukkelijk daarbij de opmerking dat de woonunits een sober en doelmatig karakter krijgen. Gezien de onderhoudskundige staat en leeftijd van het gebouw is sloop over maximaal 5 jaar aannemelijk.
- Er dienen enkele aanpassingen aan het gebouw te worden doorgevoerd om het geschikt te maken voor bewoning. De belangrijkste aanpassingen hebben betrekking op veiligheid (brandmeldinstallatie) en basisvoorzieningen (dak, keuken en sanitaire ruimten).
- Vanuit planologisch perspectief lijkt tijdelijke bewoning te passen binnen het bestemmingsplan. Vanuit een juridische invalshoek zijn er diverse aanknopingspunten om de verhuur van de tijdelijke woonunits zodanig vorm te geven, dat de gemeente zonder substantiële kosten en risico’s de situatie van tijdelijke bewoning kan beëindigen. Bijvoorbeeld bij sloop van de accommodatie.
- Belangrijk aandachtspunt betreft de financiële haalbaarheid van het gehele traject. Er moet geïnvesteerd worden in het gebouw ten behoeve van realisatie van de tijdelijke woonunits; circa € 200.000,-. Mede op basis van deze investering bedraagt de jaarlijkse exploitatielast circa € 132.000,- voor enkel de hoogbouw. Dit betekent een kostprijs per unit van € 8.785,- per jaar, oftewel € 732,- per maand. De verwachting is dat een huurprijs van € 200,- tot € 250,- per unit per markt reëel is.
- De realisatie van tijdelijke woonunits verslechtert het toch al niet gezonde exploitatieresultaat per jaar voor Zwartewaterallee 4. Per saldo ontstaat een structureel negatief resultaat van € 131.760,-. Vanuit een “total cost of ownership” benadering is iedere investering in Zwartewaterallee 4 vanuit een financiële optiek voor de gemeente onverantwoord. Om deze reden wordt aanbevolen een de transformatie van dit gebouw tot tijdelijke woonunits niet vorm te geven, of in ieder geval niet zelf op te pakken.
- In het verlengde van het voorgaande punt:
  - Er wordt voorgesteld te onderzoeken of partners (woningcorporaties, leegstandsbeheerders) de casus Zwartewaterallee wel rendabel c.q. haalbaar kunnen maken. In dit kader wordt het gesprek aangegaan met dergelijke partijen, waarbij deze

organisaties op basis van de informatie uit de memo een haalbaarheidsanalyse kunnen uitvoeren.

- Mochten ook deze partijen tot de conclusie komen dat een transformatie niet haalbaar is, dan wordt voorgesteld scenario 4 verder uit te werken en aan het bestuur voor te leggen.